

SERIJA ISTRAŽIVANJA IZBORNIH ZAKONODAVSTAVA

Analiza načina formiranja i sastava biračkih odbora
u državama članicama OSCE-a

Sarajevo, maj 2015.

SADRŽAJ

KORIŠTENE SKRAĆENICE	3
UVOD	4
ZAŠTO BIRAČKI ODBORI	5
METODOLOGIJA	8
ANALIZA PO OBLASTIMA:	
ULOGA I ODGOVORNOSTI ČLANOVA BIRAČKIH ODBORA	9
ČLANSTVO U BIRAČKIM ODBORIMA	9
BROJ ČLANOVA BIRAČKIH ODBORA	10
KRITERIJI ZA ČLANSTVO	11
IMENOVANJE BIRAČKIH ODBORA	12
ZAMJENA ČLANOVA BIRAČKIH ODBORA	13
OBUKA I CERTIFICIRANJE BIRAČKIH ODBORA	14
UMJESTO ZAKLJUČKA	14

KORIŠTENE SKRAĆENICE

BO	Birački odbori
BiH	Bosna i Hercegovina
CIK BiH	Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
OSCE/ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OSCE-u

UVOD

Koalicija za slobodne i poštene izbore "Pod lupom", koju čini 6 organizacija civilnog društva iz cijele Bosne i Hercegovine (BiH), započela je nadgledanje izbornog procesa u BiH 1. jula 2014. godine.

Generalna ocjena provedenih Opštih izbora 2014. od strane Koalicije "Pod lupom" je da su ti izbori protekli u demokratskoj i fer atmosferi i u skladu sa Izbornim zakonom i pratećim pravilima i procedurama, uz manji broj uočenih nepravilnosti i kritičnih situacija, te izolovane incidente.

Ipak, tokom rada na terenu uočene su manjkavosti izbornog procesa bilo da je riječ o određenim zakonskim rješenjima ili u primjeni postojećih propisa, što upućuje na zaključak da su potrebna unapređenja kako Izbornog zakona i provedbenih akata CIK-a BiH, tako i njihove primjene na terenu i sužavanja prostora za eventualne zloupotrebe. S tim u vezi, Koalicija je prilikom objave svog *Finalnog izvještaja o sprovedenim Opštım izborım 2014.*¹ u BiH iznijela niz preporuka.

Aktivnosti Koalicije, nakon posmatranja provođenja opštih izbora, nastavljaju se u smjeru davanja doprinosa unapređenju izbornog procesa u Bosni i Hercegovini. U periodu nakon izbora, Koalicija je organizovala konferenciju u Sarajevu te tri okrugla stola: u Mostaru, Banjoj Luci i Tuzli gdje se sa relevantnim akterima, prvenstveno onima koji su direktni učesnici izbornog procesa, razgovaralo o prezentovanim preporukama, a od učesnika tražilo njihovo mišljenje o prepoznatim problemima od strane Koalicije, ali i drugim problemima izbornog zakonodavstva.

U cilju argumentovanja i vođenja plodnih diskusija na pojedine teme koje su iskazane kao goruće, Koalicija se u aprilu 2015. odlučuje formirati radnu grupu sastavljenu od mladih istraživača sa zadatkom analize izbornih zakona država članica OSCE-a. Prva u nizu analiza se odnosi na biračke odbore, koji su od svih relevantnih aktera okarakterisani kao slaba karika izbornog procesa u BiH.

¹ Finalni izvještaj Koalicije se može preuzeti ovdje
<http://podlupom.org/userfiles/file/Kona%C4%8Dni%20izvje%C5%A1taj%20-%20Finalna%20verzija%20za%20%C5%A1tampu%20%28BOS%29.pdf>

ZAŠTO BIRAČKI ODBORI

Posmatranjem Opštih izbora 2014. godine, a i prema informacijama s održanih okruglih stolova, problemi s biračkim odborima (BO) mogu se svrstati u nekoliko kategorija:

Imenovanje BO – Svi politički subjekti u BiH imaju pravo nominiranja članova u BO. Nakon određivanja broja članova u BO za svakog političkog subjekta (popunom mjesta u BO ili žrijebanjem ukoliko broj političkih subjekata premašuje broj mjesta u BO), politički subjekti dužni su u roku od 7 dana dostaviti imena članova BO s pripadajućim obrascem SG-1 u kojem se daju podaci o potencijalnom članu BO. Ukoliko politički subjekt ne dostavi imena u roku, ne dostavi dovoljno imena ili ne dostavi pripadajuće SG-1 obrasce, lokalna izborna komisija samostalno imenuje članove BO vodeći računa o multietničkom sastavu BO. Imena članova biračkih odbora i subjekata koje predstavljaju se ne objavljuju javno.

Problemi

1) Ovakvo rješenje koje propisuje širok krug članstva u biračkim odborima otvara prostor za trgovinu i/ili trampu mjestima u BO što obilato koriste gotovo svi politički subjekti. U praksi se često događa da politički subjekti žrijebanjem dobiju pozicije u BO na čijem području nemaju značajnu potporu birača, pa im sudjelovanje u tim BO nije „interesantno“. S druge strane, može se dogoditi da u područjima sa značajnijom potporom birača, nemaju predstavnike u svim BO. Kod manjih stranaka i nezavisnih kandidata primjećena je nemogućnost popunjavanja svih dodijeljenih mjesta. Tada politički subjekti međusobnom trampom i/ili trgovinom mijenjaju mjesta u biračkim odborima. U pojedinim slučajevima, čak i kada imaju predstavnika u biračkim odborima, kupuju se „dodatna“ mjesta kako bi se osigurala dodatna zastupljenost u biračkom odboru što je protivno Članu 2.19. stav 13 Izbornog zakona BiH. S obzirom da se imena imenovanih članova BO i političkih subjekata koje predstavljaju ne objavljuju javno, nemoguće je doći do podataka u kojoj mjeri se ovo zaista i koristi.

2) Izborni zakon ne propisuje rok u kojem se može odustati od članstva u BO. Prema informacijama iz lokalnih izbornih komisija, često se događa da politički subjekti popunjavaju obrasce bez pristanka potencijalnih članova BO, o čemu ovi nisu ni informisani. Također, velik broj već određenih članova biračkih odbora „prelazi“ u stranačke posmatračke nekoliko dana prije izbora, što prisiljava lokalne izborne komisije da imenuju članove BO nekoliko dana prije izbora pri čemu nema dovoljno vremena za adekvatne obuke.

3) Izborne komisije na prijedlog političkih subjekata imenuju članove BO prije izvršene obuke. S obzirom da podzakonski akti propisuju poništavanje imenovanja u slučaju da članovi BO ne prođu obuku, ovo u praksi dovodi do velikog broja ponovnih imenovanja za jednu te istu poziciju što dodatno opterećuje lokalne izborne komisije.

Prijedlozi

Ni jedna od posmatranih 8 država koje poznaju isključivo stranačko članstvo u biračkim odborima, odnosno članstvo koje nominuju isključivo politički subjekti, ne daje pravo

nominovanja članstva u biračkim odborima apsolutno svakom političkom subjektu. Pravo na nominovanje se uglavnom ograničava na: političke stranke zastupljene u parlamentima (na bilo kojem nivou) proporcionalno njihovoj snazi i/ili kandidovanju na prethodnim izborima.

U BiH je potrebno razmotriti:

- *da li ovako postavljena nominacija povećava kvalitet rada biračkih odbora ili uzrokujući brojne probleme u njihovom radu u pravilu dovodi do smanjenja iste;*
- *opciju da predsjednik i zamjenik predsjednika biračkog odbora budu nestranačke osobe imenovane od strane lokalnih izbornih komisija;*
- *utvrđivanje roka za odustajanje ili zamjenu članova u biračkim odborima, a koji daje dovoljno vremena lokalnim izbornim komisijama za adekvatne edukacije;*
- *razmisliti o mogućnosti obuke nominovanih ili potencijalnih članova biračkih odbora, nakon čega bi imenovanje slijedilo samo prema onima koji su uspješno prošli obuku*
- *razmotriti utvrđivanje obaveze javnog objavljivanja imena članova BO i političkih subjekata koje predstavljaju za svako biračko mjesto, čime bi se povećala transparentnost njihovog imenovanja;*
- *razmotriti uvođenje novčane kazne za političke subjekte i/ili imenovane članove biračkih odbora koji neopravdano odustanu nakon određenog roka.*

Broj članova biračkih odbora - postojeće rješenje predviđa 3 ili 5 članova BO zavisno o veličini biračkog mjesta, uz zamjenike koji su obavezni učestvovati u procedurama nakon zatvaranja biračkih mjesta, i tokom izbornog dana u slučaju spriječenosti članova.

Problemi

Provođenje nekoliko vrsta izbora na izborni dan, uz komplikovane i dugotrajne procedure, često dovodi do zamora članova BO pri najbitnijem dijelu izbornog dana – utvrđivanju rezultata glasanja. Ovo rezultuje brojnim (ne)namjernim pogreškama kod prebrojavanja glasova, ispunjavanja obrazaca i pakovanja izbornog materijala što otežava rad kako lokalnim komisijama, tako i CIK-u. Naknadno korigovanje obrazaca podiže sumnju u vjerodostojnost izbornog procesa, a ponovno prebrojavanje listića s velikog broja biračkih mjesta odlaže objavljivanje preliminarnih izbornih rezultata.

Prijedlozi

Broj članova BO je, u odnosu na analizirane države, zadovoljavajući no predstavlja izazov iz razloga velikog broja utrka na izborni dan i komplikovanih i dugotrajnih procedura.

U BiH je potrebno razmotriti:

- *uvođenje obaveze zamjenicima predsjednika i članova da aktivno učestvuju i u procedurama prije zatvaranja biračkog mjesta, gdje se žrijebanjem mogu odrediti vremenski rokovi njihovog angažmana čime bi se rasteretili članovi.*

Obuka članova biračkih odbora – Obuka biračkih odbora vrši se kaskadnim sistemom na način da CIK obučava lokalne izborne komisije koje potom obučavaju predsjednike i zamjenika predsjednika, a potom članove BO. Obuka za sve članove BO vrši se neposredno prije svakih izbora. Nakon obuke, svaki imenovani član biračkog odbora prolazi testiranje nakon čega se uspješnim kandidatima koji su imali više od 50% tačnih odgovora izdaju certifikati. Kandidati koji su tačno riješili više od 75% testa smatraju se naročito uspješnima.

Problemi

Posmatranjem obuka prije Opštih izbora 2014. godine, Koalicija je došla do sljedećih podataka:

- 1) **Metodologija, kvalitet i trajanje obuke članova BO** nisu ujednačeni na prostoru cijele BiH što dovodi do slabije obučanih članova BO od strane lokalnih izbornih komisija.
- 2) **Velik broj odustajanja već certificiranih članova BO** koji postaju stranački posmatrači i često znaju više od samih članova biračkih odbora koji nisu dovoljno obučeni. Ovo u praksi otežava rad lokalnih izbornih komisija koje su prisiljene izvršiti imenovanje i obuke novih članova biračkih odbora u vrlo kratkom periodu.
- 3) U nekim slučajevima događa se da se **testiranje obavlja forme radi**, uz pomoć članova lokalnih izbornih komisija kojima je u cilju što veća prolaznost kandidata.

Prijedlozi

Samo tri analizirane države poznaju institut kontinuiranog certificiranja članova biračkih odbora gdje je certifikat jedan od kriterija za imenovanje članova biračkih odbora.

U BiH je potrebno razmotriti:

- *uvođenje kontinuirane edukacije/certificiranja potencijalnih članova biračkih odbora koristeći postojeću infrastrukturu lokalnih izbornih komisija koje se finansiraju i u neizbornim godinama;*
- *prilikom nominovanja potencijalnih članova biračkih odbora (ili samo predsjednika i zamjenika predsjednika) kao kriterij uvesti posjedovanje certifikata (odnosi se na situaciju kada postoji kontinuirana edukacija/certificiranje);*
- *podzakonskim aktima propisati metodologiju izvođenja obuka (program, trajanje, broj učesnika i dr.);*
- *razmotriti uvođenje on-line testiranja nekoliko dana nakon obuke čime bi se svim kandidatima dalo više vremena za pripremu.*

METODOLOGIJA

Metodologija istraživanja izbornih zakonodavstava zasniva se na detaljnom proučavanju izbornih propisa, prvenstveno izbornih zakona država članica OSCE-a, i to njih 39 od 57. Obzirom na ograničene kapacitete, kao i uzimajući u obzir relevantnost pravnih propisa u kontekstu BiH, iz istraživanja je isključen određeni broj država članica OSCE-a i to uglavnom anglosaksonske pravne tradicije, država izvan Evrope, te manjih evropskih država poput San Marina, Andore i sl.²

Istraživanjem su obuhvaćene sljedeće zemlje: Albanija, Armenija, Austrija, Azerbejdžan, Bjelorusija, Bugarska, Crna Gora, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Holandija, Hrvatska, Island, Italija, Kazahstan, Kirgistan, Latvija, Litvanija, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunija, Ruska Federacija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Španija, Švedska, Švicarska, Turska, Ukrajina i Uzbekistan.

Za istraživanje korištena je uglavnom OSCE/ODIHR baza pravnih propisa država članica OSCE-a³. Bitno je naglasiti da je većina prevoda neslužbene prirode i rađena upravo za potrebe istraživanja, a ne pravne primjene. Kao pomoćni izvori korišteni su izvještaji izbornih monitoring misija OSCE/ODIHR-a⁴, kao i drugi dostupni podaci organizacija koje se bave izbornim procesima⁵.

U svrhu provođenja ovog istraživanja, Koalicija 'Pod lupom' je, na osnovu javnog poziva i biranjem između preko 200 prijavljenih kandidata i kandidatkinja, formirala radnu grupu sastavljenu od 8 istraživača/saradnika.

Podaci koji će biti predstavljeni u ovom istraživanju dobijeni su na način da je Koalicija prvenstveno izvršila podjelu država po članovima/icama radne grupe. Nakon toga, uslijedilo je davanje zadataka radnoj grupi prema oblastima/temama, a na koje je radna grupa u određenom roku morala dati adekvatne odgovore iz izbornih zakona i propisa država koje su istraživali.

Dobijeni odgovori ukazuju prvenstveno na različite pravne tradicije, istovremeno ukazujući i na vidljivo različite nivoe razvijenosti političke kulture, izborne svijesti što se može ocijeniti kroz nivo regulisanosti pojedinih oblasti. Tako države koje možemo okarakterisati kao one sa visoko razvijenom sviješću o izbornom procesu i pravilima ponašanja u vezi sa izborima (npr. skandinavske zemlje) veoma šturo definišu brojna pitanja, te ostavljaju izbornim administracijama, pa i građanima u nekim slučajevima, dosta široke ovlasti za organizovanje i provođenje izbora. S druge strane, zemlje koje su u svojoj nedavnoj prošlosti prošle kroz tranziciju svojih političkih i ekonomskih sistema, pa i ratove, imaju tendenciju dosta detaljnog

² Istraživanjem nisu obuhvaćene sljedeće zemlje članice OSCE-a:

Andora, BiH, Grčka (zbog nemogućnosti pronalaska prevoda izbornog zakona na engleskom jeziku), Irska, Kanada, Lihtenštajn, Luksemburg, Malta, Monako, Mongolija, SAD, San Marino, Tadžikistan, Tunis, Turkmenistan, Ujedinjeno Kraljevstvo i Vatikan. Izborni zakon BiH je posebno analiziran i korišten za komparaciju izbornih rješenja.

³ <http://legislationline.org/>

⁴ <http://www.osce.org/odihr/elections>;

⁵ <http://www.idea.int/elections/>; <http://aceproject.org/>

regulisanja svih segmenata u vezi sa izbornim procesom, što opet ukazuje na pokušaje tih država da na taj način spriječe potencijalne izborne prevare i manipulacije. Ta šarolikost propisa predstavljala je izazov prilikom izrade analize u smislu prepoznavanja trendova i zajedničkih crta koje eventualno mogu poslužiti kao primjeri dobre prakse za BiH.

ANALIZA PO OBLASTIMA:

ULOGA I ODGOVORNOSTI ČLANOVA BIRAČKIH ODBORA

Izbornu administraciju u BiH čine izborne komisije⁶ i birački odbori (BO). Izborne komisije se imenuju na period od 7 godina, dok se BO-i imenuju posebno za svake izbore. BO-i imaju 3 ili 5 članova u zavisnosti od broja registrovanih birača na biračkom mjestu, od kojih je jedan predsjednik BO, a imenuju se i zamjenici kako za predsjednika tako i sve članove BO. Prema važećem Izbornom zakonu BiH, BO neposredno rukovodi izbornim procesom na biračkom mjestu, osiguravaju pravilnost i tajnost glasanja i evidentiraju rezultate glasanja na datom biračkom mjestu. Predsjednik BO obezbjeđuje da se proces glasanja odvija na način predviđen Izbornim zakonom i provedbenim aktima. BO nemaju drugih dužnosti osim provođenja izbora.

U većini posmatranih država obaveze BO su slične obavezama propisanim u BiH. U 8 od 39 država, u zakonima nisu vidljive obaveze članova BO, u 18 država njihove obaveze su isključivo vezane za izborni dan, dok je u 13⁷ država evidentirano da članovi BO imaju i druge obaveze prije samog izbornog dana. Te obaveze se uglavnom odnose na pripremu BM za glasanje i/ili prijem izbornog materijala dan ili nekoliko dana uoči izbora. Ipak u nekim zemljama, BO imaju i veće odgovornosti: npr. u Gruziji gdje verificiraju tačnost biračkih spiskova, razmatraju žalbe u vezi sa istima i sl. Takođe, u Armeniji gdje BO donose pojedinačne pravne akte, mada zakon ne precizira vrstu tih pravnih akata, imaju redovne sastanke i sl. To se ipak može povezati sa dužinom mandata BO, kao i sastavom (BO u Armeniji npr. ima sekretara). Još jedna bliska zemlja Armeniji, Azerbejdžan, kako se navodi u neslužbenom prevodu razmatraju prigovore u vezi sa kršenjem zakona i donosi odluke u vezi sa istima, međutim iz dostupnih propisa takođe nije jasno o kakvim se aktima radi.

ČLANSTVO U BIRAČKIM ODBORIMA

Kandidate za članove BO u BiH predlažu politički subjekti⁸. Samo imenovanje vrše lokalne izborne komisije, a izuzetno to čini CIK BiH onda kada lokalne izborne komisije to ne uspiju učiniti u predviđenom roku. Dakle, članstvo u biračkim odborima u BiH je stranačko.

⁶ CIK BiH, entitetske izborne komisije (formirana u Republici Srpskoj), opštinske/gradske, odnosno lokalne izborne komisije i Izborna komisija Brčko Distrikta

⁷ Gruzija, Slovenija, Rumunija, Ukrajina, Armenija, Latvija, Bjelorusija, Azerbejdžan, Kazahstan, Moldavija, Uzbekistan, Rusija, Kirgistan

⁸ Politički subjekt u smislu Izbornog zakona BiH i ove analize su: nezavisni kandidati, političke stranke, koalicije stranaka.

Uporedna analiza 39 od 57 država članica OSCE-a, odnosno njihovih propisa koji se tiču članstva u biračkim odborima u smislu da li se članovi imenuju ispred političkih subjekata ili ne, pokazala je da je članstvo u biračkim odborima uglavnom mješovito. Mješovito članstvo podrazumijeva članstvo koje se imenuje kombinacijom stranačkih i nestranačkih članova. Tako, u 20 država⁹, odnosno 51,2 % članstvo u BO je mješovito, stranačko je u 9 država¹⁰ (23,1%), nestranačko u 8 (20,5 %¹¹), dok u 2 države (5,2 %¹²) iz zakona i drugih dostupnih materijala nije vidljiva struktura članstva u ovom smislu.



BROJ ČLANOVA BIRAČKIH ODBORA

Kao što je ranije spomenuto, broj članova BO u BiH je 3 ili 5, a imenuje se i isti broj zamjenika. Broj članova BO je isti bez obzira da li su u pitanju lokalni ili opšti izbori. S druge strane, opterećenje članova BO nije jednako u odnosu na vrstu izbora, obzirom da kada se provode opšti izbori imamo maksimalno četiri različite utrke, što za posljedicu ima komplikovanije procedure i dugotrajan rad na brojanju glasova i drugim procedurama u vezi sa izbornim materijalom.

Propisi posmatranih država u ovom istraživanju variraju čak i značajno u rješenjima koja nude po pitanju broja članova u biračkim odborima. Tako u jednoj¹³ od 39 država taj broj nije

⁹ Gruzija, Slovenija, Rumunija, Norveška, Danska, Latvija, Njemačka, Švicarska (*korišten primjer kantona Ciri obzirom da su birački odbori i njihovo formiranje u nadležnosti kantona*), Azerbejdžan, Estonija, Srbija, Litvanija, Bjelorusija, Francuska, Makedonija, Hrvatska, Rusija, Kirgistan, Poljska, Armenija

¹⁰ Bugarska, Albanija, Crna Gora, Finska, Portugal, Češka, Slovačka, Turska, Ukrajina

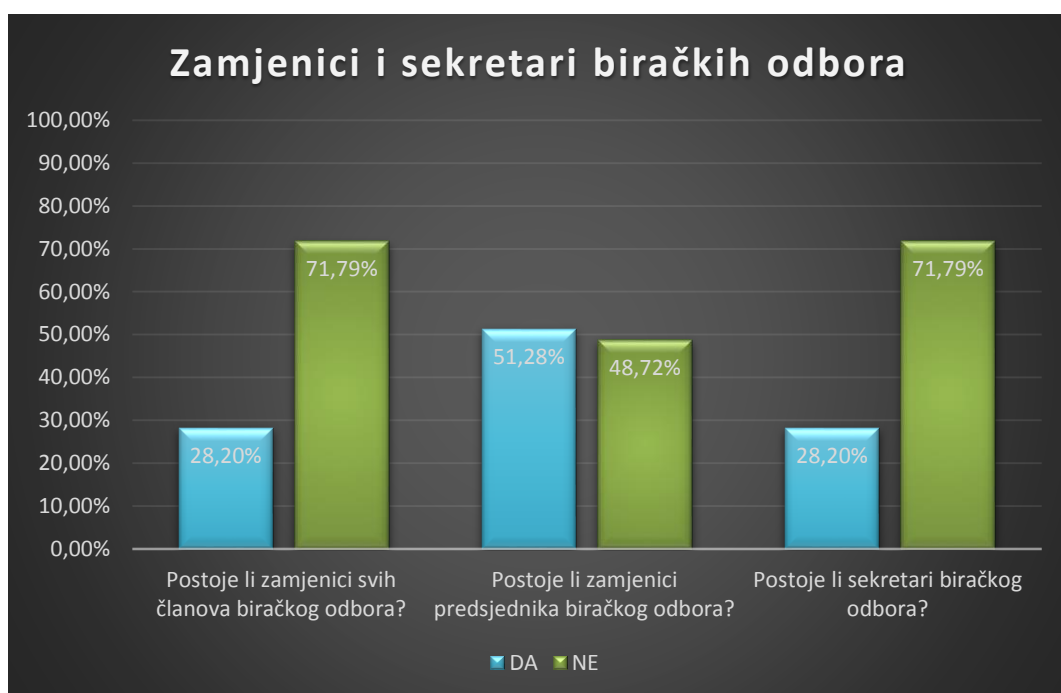
¹¹ Mađarska, Austrija, Kazahstan, Moldavija, Španija, Uzbekistan, Italija, Island

¹² Švedska, , Holandija

¹³ Litvanija

preciziran okvirnim i/ili krovnim zakonom, nego je ili će biti definisan drugim zakonom ili propisima. Približan prosječan broj članova, obzirom da je do tačnog prosjeka teško doći jer većina država definiše ili minimum broja članova ili raspon u broju koji opet ovisi uglavnom o veličini biračkog mjesta, je 6,6 članova po biračkom odboru. Taj broj se kreće od minimalnih 3 člana (npr. Slovenija, Norveška, Island, Španija, Holandija) do maksimalna 24 člana BO koliko ih se može imenovati u Ukrajini (Bjelorusija i Uzbekistan 19, Rusija 16, Poljska 11, itd.)

Ono što se razlikuje u odnosu na situaciju u BiH jeste da u nešto više od 50% posmatranih država samo predsjednik BO ima zamjenika, u 11 država je utvrđeno da svi članovi BO imaju zamjenike (28,2%), a u istom broju posmatranih država birački odbori na raspolaganju imaju i sekretare.



KRITERIJI ZA ČLANSTVO

Izborni zakon BiH predviđa opšte uslove za članstvo u biračkim odborima¹⁴, dok CIK BiH podzakonskim aktom detaljnije razrađuje ovu oblast i postavlja i posebne uslove i to kroz Uputstvo o utvrđivanju kvalifikacija i postupku imenovanja članova BO-a¹⁵. Ti uslovi se kumulativno mogu sumirati na način da član BO može biti osoba sa pravom glasa, koja ima najmanje srednju stručnu spremu, koja nije odgovarala za krivična djela protiv humanitarnog prava u smislu Međunarodnog suda za bivšu Jugoslaviju ili pred domaćim sudovima, koja nije

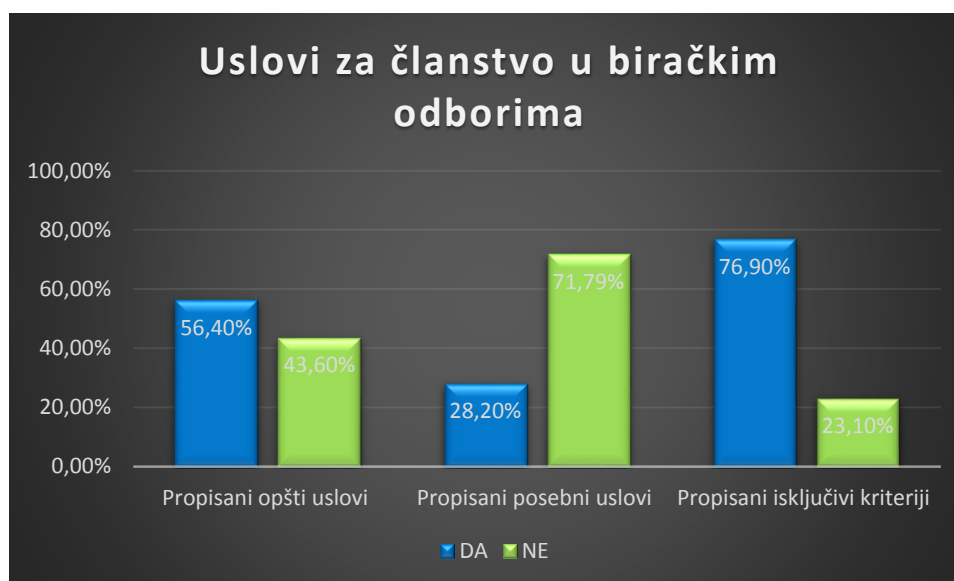
¹⁴ Izborni zakon BiH, (Neslužbeni prečišćeni tekst – zaključno sa izmjenom i dopunom objavljenim u Službenom glasniku BiH broj: 7/14), članovi 2.2. i 2.3.

¹⁵http://izbori.ba/Documents/Opcilzbori2014/Dokumenti/Izbori/Uputstvo_o_utvrđivanju_i_postupku_imenovanja_clanov_a_birackih_odbora-bos.PDF

kandidat na izborima, te da osoba ima prebivalište na teritoriji lokalne samouprave gdje se biračko mjesto nalazi.

Kriteriji za članstvo u BO-ima posmatranih država, takođe se mogu podijeliti na opšte i posebne. Pod opštim, u svrhu ovog istraživanja, posmatramo one koji se tiču opšteg prava glasa i stečenog punoljetstva. Pod posebnim uslovima uzimamo one uslove koji su navedeni kao uključivi ili isključivi kriteriji, i koji su kao takvi definisani zakonima posmatranih država. Tu ubrajamo: određeni stepen obrazovanja, da osoba nije ranije kažnjavana za krivična djela; krivična djela u vezi sa izbornim procesom, posjedovanje stručnih certifikata iz oblasti izbora, pripadnost određenoj struci ili profesiji i slično.

Generalno pravilo u svim zemljama obuhvaćenim ovim istraživanjem je da ista osoba ne može biti članom više od jednog nivoa izborne administracije, te da se kandidatima na izborima zabranjuje učešće u radu BO-a. Opšte uslove propisuje 22 od 39 država (56,4%). Isključivi kriteriji, odnosno kriteriji po osnovu kojih se ne može biti članom BO-a, nisu pronađeni u 9 od posmatranih 39 država (23,1%). U 11 država (28,2%) posebni uslovi za učešće u radu BO-a zahtijevaju određene uslove koji mogu biti interesantni u kontekstu BiH. Tako npr. u Rumuniji predsjednik i zamjenik BO su obično sudije za prekršaje ili uopšte pravnici po struci. Slično je i u Italiji gdje su službenici suda, državni službenici, notari u obavezi služiti kao članovi BO. U Hrvatskoj, predviđeno je da predsjednik i zamjenik neće biti članovi političke partije kada su u pitanju parlamentarni izbori, a po mogućnosti će biti pravnici, dok za predsjedničke izbore vrijedi pravilo da nijedan član BO ne može biti članom političke stranke.



IMENOVANJE BIRAČKIH ODBORA

BO u BiH imenuju lokalne izborne komisije najkasnije u roku od 30 prije dana izbora. Članovi BO biraju se na osnovu prijedloga političkih subjekata. Zakon ne definiše rokove za vršenje zamjene članova BO, ne sadrži odredbe koje se tiču postupka odbijanja i/ili napuštanja funkcije nakon imenovanja, a predviđeno je imenovanje zamjenika za sve članove i predsjednika. Kao što je navedeno ranije, u praksi se često dešava da imenovani članovi BO odustaju, pa i

neposredno pred izbore što stvara probleme lokalnim izbornim komisijama u smislu popunjavanja tih BO kvalitetno obučanim osobama. Nije propisana obaveza poštovanja ranije preuzetog angažmana. Ukoliko se desi da lokalna izborna komisija ne imenuje BO u skladu sa predviđenim rokom, to čini CIK BiH.

U zakonima 4¹⁶ od 39 posmatranih država procedura imenovanja nije opisana nikako ili nedovoljno da bi se mogli izvući određeni relevantni zaključci. Kada su u pitanju ostale zemlje, procedure imenovanja su manje više slične u smislu da BO uglavnom imenuju prve više izborne komisije, a zajedničko sa BiH je uglavnom rješenje da ukoliko te komisije ne imenuju BO u predviđenom roku, to čini krovna izborna komisija.

Ono što se može izdvojiti kao interesantno u kontekstu BiH jesu neka rješenja u pojedinim zemljama: tako npr. u Ukrajini se prilikom dostavljanja dokumentacije za nominovanje članova za BO moraju se dostaviti i potpisane izjave kojim nominovani prihvataju da budu dijelom datog BO; u Mađarskoj se na date prijedloge članova i zamjenika članova BO ne mogu vršiti izmjene; u Njemačkoj i Švicarskoj¹⁷ pozicije članstva u BO su pozicije 'časti' i obavezne, te se vršenje takve dužnosti može odbiti samo pod propisanim uslovima; u Kazahstanu takođe nominovani kandidati za članstvo podnose aplikaciju u kojoj pristaju na rad u BO. Makedonija ima interesantno rješenje kada je u pitanju dodjela mjesta u BO, ono se ogleda u korištenju posebno dizajniranog softvera putem kojeg se mjesta u biračkim odborima dodjeljuju nasumično¹⁸.

Kada su u pitanju rokovi za imenovanje BO u odnosu na izborni dan, oni takođe variraju, a i definisani su u odnosu na različite datume. U 10 država takvi rokovi nisu definisani izbornim zakonom ili iz zakona nije vidljiv početak roka; 2 zemlje određuju rokove u odnosu na dan raspisivanja izbora¹⁹; 3 zemlje definišu rok za nominovanje kandidata, ali ne i imenovanje²⁰. U ostalim zemljama posmatranim ovim istraživanjem definisan je rok za formiranje BO koji se kreće od maksimalnih 45 dana, do minimalnih 3 dana do pred izbore. Prosjek tog roka u 24 zemlje koje isti definišu je 25,2 dana.

ZAMJENA ČLANOVA BIRAČKIH ODBORA

Kada je u pitanju zamjena članova BO nakon njihova imenovanja, a u odnosu na izborni dan, rješenja su takođe šarolika. Samo 8 od 39 posmatranih država precizira rok za zamjenu članova, a ti se rokovi kreću od 1 do 15²¹ dana prije izbornog dana.

¹⁶ Island, Holandija, Češka, Slovačka

¹⁷ Švicarska: Federalni zakon reguliše biračke odbore na način da će se ta oblast urediti kantonalnim propisima. U ovom istraživanju korišten je primjer Kantona Ciriha.

¹⁸ U pravilniku koji reguliše proceduru imenovanja nisu precizirani kriteriji koji se koriste prilikom dodjele mjesta u BO. Ipak, u jednom od članova stoji da članom BO može biti osoba koja ima prebivalište na teritoriji opštine za koju se BO formira, iz čega se može zaključiti da se dodjela 'nasumično' vrši na teritoriju jedne opštine.

¹⁹ Španija: između 25 i 29 dana od raspisivanja izbora, Makedonija 21 dan.

²⁰ Slovenija, Armenija, Crna Gora: prosječan rok za nominacije 16,6 dana

²¹ Primjer Gruzije gdje je rok za zamjenu člana BO 15 dana uoči izbornog dana, nakon čega se zamjena ne može vršiti.

OBUKA I CERTIFICIRANJE BIRAČKIH ODBORA

Obuka biračkih odbora u BiH je u nadležnosti lokalnih izbornih komisija. CIK BiH je taj koji obezbjeđuje materijale i metodologiju za obuke, dok je obaveza komisija na lokalnom nivou organizovanje i izvođenje istih. Ono što je primjećeno kao unapređenje obuke za članove BO na posljednjim održanim opštim izborima jesu spotovi koji su korišteni, a koji prikazuju ukupan proces izbornog dana, približavajući ga članovima BO-a na jednostavan i lako razumljiv način. Ono što je primijećeno prilikom posljednjih izbora je da, iako naravno sve komisije organizuju obuke, varira dužina trajanja obuka, kvalitet trenera i sl., a što se kasnije i pokazalo kao problem prilikom primjećениh nepravilnosti, naročito u pogledu brojanja glasova i pakovanja glasačkog materijala. Kada je u pitanju certificiranje, u BiH je predviđeno polaganje testa nakon provedene obuke, nakon čega se dobija certifikat na osnovu kojeg mogu vršiti dužnost člana BO.

Kada su u pitanju zemlje predmet ovog istraživanja, bilo je interesantno vidjeti da li postoji institucionalni oblik vršenja obuke osoba koje učestvuju u izbornom procesu. Tako u 18 država, obuka biračkih odbora nije regulisana zakonom. Certificiranje kao takvo je predviđeno u 5 država (Gruzija, Armenija, Makedonija, Moldavija, Italija). U većini država izborne komisije su te koje obezbjeđuju obuku, bilo da je riječ o krovnim izbornim komisijama ili onima na lokalnom i/ili regionalnom nivou, u zavisnosti od administrativne organizacije svake od država.

Posebni centri koji, između ostalog vrše i obuke BO, posmatrajući zakone ovih država zabilježeni su u Gruziji, Moldaviji i Italiji.

UMJESTO ZAKLJUČKA

U predstojećem periodu, Koalicija 'Pod lupom' će raditi na izradi sličnih analiza koje se tiču izbornih rokova u datim državama, oblasti zaštite izbornog prava, kao i analizom pojedinih tehničkih rješenja u vezi sa izbornim procesom.

U svjetlu nedavnog imenovanja Interresorne grupe za izmjenu izbornog zakonodavstva u BiH, nadamo se da će ovaj i drugi materijali koje Koalicija pripremi biti od koristi u u procesu priprema izmjena Izbornog zakona BiH.

Analizu priredila:

Jelena Tanasković

Istraživači/saradnici:

Ilma Aljović, Nenad Bosnić, Damjan Jugović, Edita Miftari, Srđan Ostojić, Miroljub Radomirović, Stevan Salatić i Elma Tahmaz.